



Системи автоматичної перевірки декларацій посадових осіб у країнах Європейського Союзу

Інформаційна довідка, підготовлена Європейським
інформаційно-дослідницьким центром на запит
народного депутата України

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Резюме

У проаналізованих країнах не виявлено повністю автоматизованих систем для перевірки декларацій посадових осіб. Як вказано у дослідженні Світового банку, **«надзвичайно рідко електронні інструменти дозволяють використовувати автоматичні процеси перевірки декларацій з використанням баз даних та інформації фінансових установ»**.¹ Це зумовлено кількома причинами:

1. По-перше, більшість систем декларування охоплюють значну кількість осіб, що зумовлює накопичення великих обсягів інформації. Натомість органам контролю доступні обмежені ресурси. Крім того, перевірка усіх отриманих декларацій може бути не ефективним розподілом ресурсів.
2. По-друге, у багатьох країнах декларації можуть подаватися у паперовій формі, що також впливає на можливість використання автоматичних систем.
3. По-третє, у деяких країнах системи декларування передбачають інкорпорування автоматичних електронних інструментів лише на окремих етапах перевірки інформації.

Під час проведеного дослідження було встановлено, що у більшості країн проводиться спеціальний відбір декларацій, які підлягають перевірці. Перевірка декларацій може відрізнятися ступенем масштабу та глибини:

- ✓ масштаб визначає, яка частина статей декларації підлягає перевірці
- ✓ глибина пов'язана з рівнем перевірки (від базової до повної перевірки)

Відбір декларацій для перевірки

У розглянутих країнах проводиться спеціальний відбір декларацій, які підлягають перевірці. Щодо такого відбору існує декілька варіантів:²

- **Перевірка особи, яка займає певну посаду.** Тобто перевірка всіх декларацій, поданих посадовими особами, які займають певну посаду. Нерідко це особи, які займають керівні посади. Такий підхід застосовується в Албанії, Боснії і Герцеговині, Хорватії, Естонії, Литві, Чорногорії та Словенії.
- **Перевірка на підставі випадкового вибору.** Як правило, в даному випадку перевірці підлягає заздалегідь визначений відсоток від загального числа поданих декларацій. Такий вид перевірки можуть застосовуватися в Албанії, Естонії, Латвії та Словенії.
- **Перевірка на основі ризиків, виявлених у зв'язку із розкриттям інформації.** Наприклад, якщо розкрита в декларації інформація містить значні розбіжності між декларованими активами та законними джерелами доходу. Цей підхід базується на підставі порівняння змісту декларацій і використовується в Албанії, Білорусі, Казахстані, Латвії, Литві, Македонії, Словенії та Таджикистані.
- **Перевірка декларації, якщо посадову особу підозрюють у вчиненні правопорушень** або у незаконному збагаченні, зокрема за запитом іншого уповноваженого державного органу (наприклад податкової адміністрації).
- **Перевірка у випадку отримання повідомлень або скарг від громадян.** У країнах, в яких передбачається процедура перевірки на основі скарги, можуть відрізнятися вимоги щодо ступеня обґрунтованості такої скарги (Естонія, Хорватія, Словенія).³

¹ Getting the Full Picture on Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2KBpEXX>

² Getting the Full Picture on Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2KBpEXX>

³ Asset Declarations for Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

- **Перевірка у випадку публічного резонансу.** Публічний доступ до декларацій також може відігравати важливу роль у процесі верифікації інформації. Найчастіше органи контролю відстежують та визначають пріоритетність перевірок щодо випадків незаконного збагачення, які отримали суспільний резонанс.⁴

Способи та види перевірок декларацій

Перевірка декларацій може відрізнятися за ступенем глибини і масштабу. Масштаб визначає, яка частина статей декларації підлягає перевірці, а глибина пов'язана з рівнем перевірки (від базової до повної перевірки).

- **Базова перевірка** передбачає встановлення правильності заповнення форми та наявності фактичних помилок. Тобто очевидно невірні дані або неповна інформація.
- **Проста перевірка** обмежена змістом самої декларації. Увага може бути зосереджена на тому: а) чи є декларовані активи обґрунтованими, виходячи з декларованих джерел доходу; б) чи вказують декларовані дані на наявність конфлікту інтересів.
- **Повна перевірка** передбачає зіставлення заявлених у декларації даних із даними інших джерел (державні реєстри). У межах повної перевірки орган контролю також може запитувати роз'яснення у посадової особи та отримувати усні свідчення інших осіб.⁵

Методи перевірок декларацій

Застосування методів перевірки декларацій залежить від повноважень контрольного органу. Серед основних методів перевірки можна виділити такі:

- Запит на роз'яснення, що направляється суб'єкту декларування.
- Запит на проведення перевірки іншими відомствами.
- Доступ до інформації інших державних відомств — податкових, земельних, баз даних фінансової розвідки тощо. Наприклад, у **Словенії** Комісія з попередження корупції співпрацює з Генеральним податковим управлінням, яке оперативно надає Комісії інформацію про державних посадових осіб.
- Доступ до банківських та даних інших комерційних організацій (див. табл. 1). У багатьох країнах органи контролю мають доступ до банківської інформації, пов'язаної з державними посадовими особами. Але у деяких країнах не передбачено такого доступу або він надається тільки за судовим ордером.⁶

Таблиця 1. Доступ до банківської інформації⁷

Країна	За прямим запитом	За судовим ордером	Доступ не надається
Албанія	X		
Білорусь			X
Естонія	X		
Грузія		X	
Киргизстан			X
Латвія		X	

⁴ Getting the Full Picture on Public Officials — Режим доступу до ресурсу:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25735/9781464809538.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁵ Asset Declarations for Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

⁶ Asset Declarations for Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

⁷ Asset Declarations for Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

Литва	X		
Македонія	X		
Румунія	X		

Форми декларацій

У багатьох країнах декларації можуть подаватися у паперовій формі, що також впливає на можливість використання повністю автоматичних систем. Все більше країн вимагають від державних посадових осіб заповнювати електронні форми, хоча і **паперові форми зберігаються в багатьох системах декларування** (Албанія, Болгарія, Хорватія, Македонія, Румунія, Словенія).

Важливою перевагою заповнення електронних форм є те, що при належному плануванні системи декларування інформація може вводиться безпосередньо в бази даних. У той же час, у деяких країнах заповнені електронні форми подаються у вигляді файлів або таблиць без можливості їхньої безпосередньої інтеграції у бази даних.⁸

Перевірка декларацій: Республіка Албанія

Вища інспекція з декларування та ревізії активів (*Inspektorati i Larte i Deklarimit dhe Kontrollit te Pasurive dhe Konfliktit të Interesave*)⁹ є незалежним відомством, яке відповідає за попередження конфліктів інтересів.¹⁰ Інспекція розпочала свою роботу в 2003 році і отримує близько 4200 декларацій на рік. Крім щорічних декларацій, Генеральний інспектор може «на вимогу» запитувати декларації у будь-яких фізичних осіб, якщо це необхідно для проведення поточного розслідування.

Маючи в своєму розпорядженні штат із близько 45 працівників, інспекція відповідає за перевірку декларацій, надання консультативних послуг щодо належного заповнення декларацій, а також за загальну профілактичну роботу.

Перевірка декларацій може бути розпочата:

- вибірково
- за фактом отримання скарги
- у випадку розбіжностей декларованих активів із законними джерелами доходу
- у випадку невідповідностей між декларацією і способом життя
- у випадку повної перевірки, яка проводиться відносно деяких посад

З метою проведення перевірки інспекція має доступ до:

- податкового реєстру
- земельного кадастру
- бази даних підрозділу фінансової розвідки
- реєстру дорожньо-транспортних засобів
- реєстру нерухомості
- банківських реєстрів
- реєстру Національного центру реєстрації підприємців

⁸ Asset Declarations for Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

⁹ High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets and Conflict of Interests — Режим доступу до ресурсу: <http://www.hidaa.gov.al/kontakt/?lang=en>

¹⁰ Ligj Nr.9049, datë 10.4.2003 Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë — Режим доступу до ресурсу: <http://www.hidaa.gov.al/ligji-nr/>

- реєстру Національного центру ліцензій і патентів¹¹

Види перевірки декларацій в Албанії

1. Попередня перевірка
 - 1) Істотні помилки
 - 2) Неправильне заповнення
 - 3) Помилкові відповіді
2. Арифметично-логічна перевірка
 - 1) Достовірність оцінки заявлених активів
 - 2) Достовірність заявлених джерел доходу
 - 3) Наявність конфліктів інтересів
3. Повна перевірка
 - 1) Перевірка достовірності даних, зазначених у заповненій формі декларації
 - 2) Обґрунтування заявлених активів джерелами їх походження
 - 3) Виявлення і вирішення випадків конфліктів інтересів

Арифметико-логічна перевірка (АЛП) проводиться після формальної перевірки. Під час цієї процедури інспектори перевіряють зміст декларації. Основною метою АЛП є перевірка правильності заявлених активів. У Албанії Вища інспекція з декларування та ревізії активів має просту електронну систему, яка накопичує дані з декларацій. Проте у процесі перевірки ці дані є більш орієнтовними, ніж абсолютними цифрами, що ведуть до переконливих висновків.¹²

Перевірка декларацій: Республіка Хорватія

Декларації про доходи подаються до **Комісії з виявлення конфліктів інтересів** (*Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa*).¹³ Відповідно до положень Закону «Про запобігання конфлікту інтересів», до компетенції комісії також належить перевірка даних декларацій.¹⁴

Попередня (адміністративна) перевірка даних про доходи посадових осіб передбачає перевірку своєчасного подання декларації, чи була декларація підписана посадовими особами, чи правильно заповнена форма декларації тощо.

Один із проектів **Комісії з виявлення конфліктів інтересів** направлений на впровадження нових форм декларації про доходи посадових осіб. Декларації можуть заповнюватися в електронній формі, яка підтримує спеціальне меню. При заповненні декларації посадова особа не повинна вводити усі дані вручну. Вона може обрати із запропонованих в меню категорій лише ту, яка її стосується. Наприклад, внесення інформації щодо майна означає вибір потрібної категорії (будинки, квартира, офісне приміщення, земля, ліс, виноградник, сад тощо). Це означає, що попередня перевірка зможе виконуватися автоматично. Крім цього, запровадження такої форми електронного заповнення та подання декларацій покращить пошук в базі даних та сприятиме стандартизації даних, що вносяться у декларації.¹⁵

¹¹ Asset Declarations for Public Officials — Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

¹² Income and asset declarations in practice

¹³ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa — Режим доступу до ресурсу: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/o-povjerenstvu>

¹⁴ Zakon o sprječavanju sukoba interesa

¹⁵ Income and asset declarations in practice

Після попередньої перевірки проводиться **повна перевірка**. Верифікація даних здійснюється шляхом збору та порівняння даних, представлених у декларації посадових осіб, із даними, отриманими від податкової адміністрації та інших органів (земельний реєстр, судовий реєстр, дані Міністерства внутрішніх справ тощо).¹⁶

Перевірка декларацій: Республіка Македонія

Перевірка декларацій здійснюється **Державною комісією з питань запобігання корупції** (Државна комисија за спречување на корупција).¹⁷

Формальна перевірка декларацій встановлює, чи були надані в декларації основні дані (ім'я, прізвище, посада, адреса, унікальний ідентифікаційний номер громадянина, дата призначення, підпис і дата подання декларації про майно).

Повна перевірка здійснюється шляхом порівняння даних, наданих у декларації, з даними із державних реєстрів. Перевірка проводиться в окремих випадках (наприклад при наявності скарги або повідомлення про володіння чиновником активами, що не були зазначені в декларації). Перевірка проводиться вручну.¹⁸

Перевірка декларацій: Республіка Сербія

Електронна система для заповнення та подання звітів використовується з 1 січня 2012 року. Перевірка декларацій здійснюється **Агентством з питань боротьби з корупцією** (Агенција за борбу против корупције).¹⁹

Автоматична перевірка декларацій відсутня. Перевірка проводиться шляхом порівняння даних з **Реєстру посадових осіб** та **Реєстру майна та доходів** (відповідно до ст. 68 Закону «Про Агентство з питань боротьби з корупцією», агентство забезпечує наповнення цих реєстрів).²⁰ При поданні звіту в електронній формі система налаштована на формальну перевірку точності та повноти даних.²¹

Анастасія Паршикова,
аналітик Європейського інформаційно-дослідницького центру
aparshykova@radaprogram.org

¹⁶ Income and asset declarations in practice

¹⁷ Државна комисија за спречување на корупција — Режим доступу до ресурсу: <https://www.dsk.mk/index.php?id=34>

¹⁸ Income and asset declarations in practice

¹⁹ Агенција за борбу против корупције — Режим доступу до ресурсу: <http://www.acas.rs/>

²⁰ Закон о Агенцији за борбу против корупције — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2LxwS3b>

²¹ Income and asset declarations in practice